

Niedersächsischer Staatsgerichtshof, Urteil vom 14.09.2022 – StGH 1/22

Redezeit eines fraktionslosen Abgeordneten

Leitsätze

1. Art. 12 NV sichert jedem Abgeordneten einen Kernbestand an Rechten auf Teilhabe am Verfassungsleben, der unter anderem das Recht zur Rede im Parlament umfasst. Zum Kernbereich des Rederechts zählt die Chance und grundsätzliche Möglichkeit jedes Abgeordneten, zu jedem Tagesordnungspunkt reden zu können.

2. Das Recht der Abgeordneten auf freie und gleiche Mitwirkung an der politischen Willensbildung ist nicht schrankenlos gewährleistet. Einschränkungen bedürfen einer besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung und sind nur zum Schutz gegenläufiger Rechtsgüter von Verfassungsrang zulässig. Derartige Verfassungsrechtsgüter sind insbesondere die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments sowie dessen Repräsentativität.

3. Bei der Beschränkung der Statusrechte der Abgeordneten ist ein angemessener Ausgleich zwischen den Interessen des Parlaments einerseits sowie den damit kollidierenden Statusrechten der Abgeordneten andererseits sicherzustellen.

4. Dem Parlament obliegt es, im Rahmen der Geschäftsordnung zu konkretisieren, was zur Erhaltung seiner Arbeits- und Funktionsfähigkeit sowie seiner Repräsentativität erforderlich ist. Dabei kommt ihm ein weiterer Gestaltungsspielraum zu. Der Staatsgerichtshof nimmt im Organstreitverfahren keine Vollkontrolle des Vollzugs der Geschäftsordnung im konkreten Einzelfall vor, sondern beschränkt sich auf eine am Grundsatz der fairen und loyalen Anwendung und den anerkannten Auslegungsmethoden orientierte Prüfung, ob eine parlamentarische Auslegungs- und Anwendungspraxis evident sachwidrig ist.

5. Auch unter Berücksichtigung des dem Parlament zukommenden weiten Gestaltungsspielraums gestatten es weder die Erhaltung seiner Arbeits- und Funktionsfähigkeit noch seiner Repräsentativität, einen Abgeordneten generell und ausnahmslos von der Rede im Rahmen einer Aktuellen Stunde auszuschließen. Unvertretbare Verzerrungen kann das Parlament dadurch vermeiden, dass es die Redezeit fraktionsloser Abgeordneter in der Aktuellen Stunde eng begrenzt. Dabei hat es zu beachten, dass der Abgeordnete sein verfassungsmäßiges Rederecht in der gewährten Zeit noch ausüben kann. Das dürfte bei einer Redezeit von weniger als einer Minute nicht mehr der Fall sein.

Tenor

1. Soweit der Antragsteller seinen Antrag zurückgenommen hat, wird das Verfahren eingestellt.
2. Der Antragsgegner hat den Antragsteller durch die Nichtzulassung der vom Antragsteller beantragten Redezeit zu TOP 3a der Aktuellen Stunde der Plenardebatte am 14. Dezember 2021 des Niedersächsischen Landtages in seinen Abgeordnetenrechten aus Art. 12 NV verletzt.

Gründe

A.

Gegenstand des Organstreitverfahrens ist die Frage, ob der Antragsgegner durch die Verweigerung von Redezeit in einer Plenardebatte Abgeordnetenrechte des Antragstellers verletzt hat.

I.

Der Antragsteller ist Abgeordneter des Niedersächsischen Landtages. Er gehörte bis zu deren Auflösung im September 2020 der Fraktion der Partei „- B -“ an und ist seitdem fraktionslos.

Zu der im Rahmen der Plenardebatte am 14. Dezember 2021 angesetzten Aktuellen Stunde zum Thema „Wolfsbestand realitätsgetreu abbilden – Bestandsmanagement ermöglichen“ meldete er mit E-Mail vom 3. Dezember 2021 seinen Redewunsch an. Die Verwaltung des Antragsgegners teilte ihm daraufhin mit, dass seinem Wunsch nicht entsprochen werden könne. § 49 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages (GO LT) weise lediglich den Fraktionen Redezeit in der Aktuellen Stunde zu. Eine Verteilung von Redezeit gemäß § 71 GO LT finde nicht statt. Der Antragsteller widersprach dem zu Beginn der Plenardebatte am 14. Dezember 2021; der Antragsgegner beschloss die Verteilung der Redezeit dennoch ohne Berücksichtigung des Antragstellers.

II.

Dagegen wendet sich der Antragsteller mit seinem am 5. Januar 2022 eingegangenen Antrag im Organstreitverfahren. Er ist der Auffassung, dass die Verweigerung von Redezeit in der Aktuellen Stunde seine Abgeordnetenrechte aus Art. 12 und Art. 19 Abs. 2 Satz 1 der Niedersächsischen Verfassung (NV) verletze. Ein wesentliches Element der Stellung als Volksvertreter sei die Debatte im Plenum des Niedersächsischen Landtages. Dieses Kernelement der Abgeordnetenrechte umfasse die faire Zuteilung von Rederechten auch für fraktionslose Abgeordnete,

die nach Maßgabe der Geschäftsordnung auch möglich sei. Die vom Antragsgegner vorgenommene Beschränkung erfolge demgegenüber ohne konkrete Rechtsvorschrift und ohne konkrete Sachgründe. Es sei nicht ersichtlich, inwiefern die parlamentarische Arbeit nicht mehr gesichert sei, wenn ein fraktionsloses Mitglied des Niedersächsischen Landtages seine sehr überschaubare Redezeit bei der Aktuellen Stunde einsetzen wolle. Die gegenwärtige Praxis schaffe Abgeordnete erster und zweiter Klasse. Das sei mit der Niedersächsischen Verfassung und den Grundsätzen der Demokratie unvereinbar.

Der Antragsteller beantragt nach Antragsrücknahme im Übrigen,

festzustellen, dass die Nichtzulassung der von ihm beantragten Redezeit zu TOP 3a der Aktuellen Stunde der Plenardebatte am 14. Dezember 2021 des Niedersächsischen Landtages ihn in seinen Abgeordnetenrechten aus Art. 12 Satz 2 und Art. 19 Abs. 2 Satz 1 der Niedersächsischen Verfassung verletzt hat.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

Angesichts der Größe des Niedersächsischen Landtages und der Zahl der Abgeordneten gehe es darum, den fraktionslosen Abgeordneten eine angemessene Beteiligung an der Arbeit des Plenums zu ermöglichen, ohne die Funktionsfähigkeit der parlamentarischen Tätigkeit einerseits und die Sicherstellung einer angemessenen Gesamtrepräsentation des Volkes durch den Landtag andererseits zu vernachlässigen. Die Auflösung dieses Spannungsfeldes, konkret die Verteilung der überaus knappen Ressource Redezeit, obliege dem Antragsgegner im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie. Differenzierungen zwischen fraktionsangehörigen und fraktionslosen Abgeordneten seien möglich, in Art. 19 Abs. 1 NV vorgezeichnet und auch gefordert, bedürften aber der Rechtfertigung. Im Rahmen der gebotenen Gesamtbetrachtung der Redezeitregelungen müsse auch ein fraktionsloser Abgeordneter über eine angemessene Mindestredezeit verfügen, nicht aber zu jedem Tagesordnungspunkt reden dürfen. Vor diesem Hintergrund sei nicht der Ausschluss des fraktionslosen Abgeordneten von der Redemöglichkeit zu einem bestimmten Punkt, sondern das Gesamtsystem der Redezeitverteilung Gegenstand der verfassungsrechtlichen Beurteilung. Nur eine solche Gesamtbetrachtung wahre die Geschäftsordnungsautonomie des Niedersächsischen Landtages und den daraus resultierenden weiten Gestaltungsspielraum des Parlaments. Es komme folglich auf eine generelle Betrachtung an, ob fraktionslose Abgeordnete in angemessenem Umfang Redezeit bekommen hätten, nicht aber sei nachzuweisen, dass die verweigerte Zuweisung von Redezeit im konkreten Einzelfall mit einer Funktionsbeeinträchtigung des Parlaments einhergegangen wäre. Bei der anzustellenden Gesamtbetrachtung sei zu berücksichtigen, dass die Zahl der fraktionslosen Abgeordneten infolge der Auflösung der B-Fraktion

zugenommen habe, was mit Blick auf die Funktionsfähigkeit des Parlaments und die Repräsentativität der Debatten zu Schwierigkeiten führe. Vor diesem Hintergrund seien die Redezeitregelungen der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages, insbesondere § 49 Abs. 2 GO LT, verfassungsgemäß. Vom Rederecht ausgeschlossen seien fraktionslose Abgeordnete nur bei bestimmten, auf kurze Dauer ausgerichteten parlamentarischen Instrumenten wie der Aktuellen Stunde, die anderenfalls in zeitlicher Hinsicht erheblich ausgeweitet werden müssten, um eine Verzerrung des Proporz zu vermeiden. Eine solche Ausweitung stelle jedoch das Instrument als solches in Frage.

III.

Die Niedersächsische Landesregierung wurde beteiligt. Sie hat keine Stellungnahme abgegeben.

B.

I.

Soweit der Antragsteller seinen Antrag zurückgenommen hat, wird das Verfahren eingestellt. Im Übrigen ist der Antrag statthaft, zulässig und begründet.

II.

Der noch streitgegenständliche Antrag im Organstreitverfahren ist nach Art. 54 Nr. 1 der Niedersächsischen Verfassung – NV – vom 19. Mai 1993 (Nds. GVBl. S. 107), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Dezember 2020 (Nds. GVBl. S. 464), und § 8 Nr. 6 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof – NStGHG – vom 1. Juli 1996 (Nds. GVBl. S. 342), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. Juni 2022 (Nds. GVBl. S. 424), statthaft. Die Beteiligten streiten über den Umfang des in Art. 12 NV wurzelnden Rederechts eines Abgeordneten im Niedersächsischen Landtag und damit über die Abgrenzung von verfassungsrechtlichen Aufgaben und Kompetenzen.

III.

Die Zulässigkeit des Antrags begegnet keinen Bedenken. Er bezeichnet mit der Verweigerung von Redezeit in der Aktuellen Stunde am 14. Dezember 2021 einen tauglichen Antragsgegenstand in Gestalt einer Maßnahme, die geeignet ist, die verfassungsrechtliche Rechtsstellung des Antragstellers zu beeinträchtigen (§ 30 NStGHG i.V.m. § 64 Abs. 1 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht – Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) – in der Fassung der Bekanntmachung vom 11.8.1993 (BGBl. I S. 1473), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 20.11.2019 (BGBl. I S. 1724)). Antragsberechtigung und

Antragsbefugnis ergeben sich aus Art. 12, Art. 54 Nr. 1 NV i.V.m. § 8 Nr. 6, § 30 NStGHG, § 64 Abs. 1 BVerfGG. Die Antragsfrist von sechs Monaten nach Bekanntwerden der beanstandeten Maßnahme (§ 30 NStGHG i.V.m. § 64 Abs. 3 BVerfGG) ist gewahrt.

C.

Der Antrag ist begründet. Die Weigerung des Antragsgegners, dem Antragsteller in der Aktuellen Stunde am 14. Dezember 2021 Redezeit zuzuteilen, verletzt dessen verfassungsmäßige Rechte aus Art. 12 NV.

I.

1. Gemäß Art. 12 Satz 1 NV vertreten die Mitglieder des Landtages, der gemäß Art. 7 NV die gewählte Vertretung des Volkes darstellt und die legislativen Staatsfunktionen wahrnimmt, das ganze Volk. Sie sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen (Art. 12 Satz 2 NV). Hieraus ergibt sich das subjektive Recht eines jeden Abgeordneten, sein Mandat innerhalb der Grenzen der Verfassung ungehindert auszuüben und an der politischen Willensbildung mitzuwirken (freies Mandat). Art. 12 NV sichert jedem Abgeordneten einen Kernbestand an Rechten auf Teilhabe am Verfassungsleben (vgl. NdsStGH, Beschl. v. 27.9.2021 – StGH 6/20 –, NdsVBl 2021, 367, juris Rn. 27; BayVerfGH, Entsch. v. 14.9.2020 – Vf. 70-IVa-20 –, juris Rn. 16). Dieser Kernbestand umfasst unter anderem das Recht zur Rede im Parlament (stRspr., vgl. BVerfG, Urt. v. 14.7.1959 – 2 BvE 2/58 –, BVerfGE 10, 4, juris Rn. 30; Urt. v. 28.2.2012 – 2 BvE 8/11 –, BVerfGE 130, 318, juris Rn. 104; Urt. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20 –, NVwZ 2022, 629, juris Rn. 46), mit der der Abgeordnete seine politische Position zum Ausdruck bringt und zur Diskussion stellt. Öffentliches Verhandeln von Argument und Gegenargument, öffentliche Debatte und öffentliche Diskussion sind wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus. Das im parlamentarischen Verfahren gewährleistete Maß an Öffentlichkeit der Auseinandersetzung und Entscheidungssuche eröffnet Möglichkeiten eines Ausgleichs widerstreitender Interessen und schafft die Voraussetzungen der Kontrolle durch die Bürger (vgl. BVerfG, Urt. v. 14.1.1986 – 2 BvE 14/83 –, BVerfGE 70, 324, juris Rn. 123; Urt. v. 28.2.2012 – 2 BvE 8/11 –, BVerfGE 130, 318, juris Rn. 108). Vor diesem Hintergrund umfasst der Kernbereich des Rederechts aus Art. 12 NV die Chance und grundsätzliche Möglichkeit jedes Abgeordneten, zu jedem Tagesordnungspunkt reden zu können.

Ihre Aufgaben und Befugnisse nehmen die Mitglieder des Landtages in ihrer Gesamtheit wahr. Sie verfügen daher über grundsätzlich gleiche Mitwirkungsbefugnisse und gleiche Rechte und Pflichten (vgl. NdsStGH, Urt. v. 15.1.2019 – StGH 1/18 –, LVerfGE 30, 297, NdsVBl 2019, 115, juris Rn. 48; BVerfG, Urt. v.

13.6.1989 – 2 BvE 1/88 –, BVerfGE 80, 188, juris Rn. 102 f.; Urt. v. 28.2.2012 – 2 BvE 8/11 –, BVerfGE 130, 318, juris Rn. 102 f.; Urt. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20 –, NVwZ 2022, 629, juris Rn. 48). Art. 12 Satz 2 NV schützt daher auch die Gleichheit der Abgeordneten und deren Mitwirkungsbefugnisse in umfassender Weise (gleiches Mandat); das gilt auch in Bezug auf das Rederecht. Eine besondere Ausprägung dieses Grundsatzes enthält Art. 19 Abs. 2 NV, der das Recht der Mitglieder des Landtages, die die Landesregierung nicht stützen, auf Chancengleichheit in Parlament und Öffentlichkeit sowie auf eine angemessene Ausstattung besonders hervorhebt (vgl. näher NdsStGH, Urt. v. 15.1.2019 – StGH 1/18 –, LVerfGE 30, 297, NdsVBl 2019, 115, juris Rn. 48 ff.).

2. Das Recht der Abgeordneten auf freie und gleiche Mitwirkung an der politischen Willensbildung ist nicht schrankenlos gewährleistet. Einschränkungen bedürfen einer besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung und sind nur zum Schutz gegenläufiger Rechtsgüter von Verfassungsrang zulässig. Derartige Verfassungsrechtsgüter sind insbesondere die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments sowie dessen Repräsentationsfähigkeit (vgl. NdsStGH, Urt. v. 15.1.2019 – StGH 1/18 –, LVerfGE 30, 297, NdsVBl 2019, 115, juris Rn. 50 f.; BVerfG, Urt. v. 13.6.1989 – 2 BvE 1/88 –, BVerfGE 80, 188, juris Rn. 102 f.; Urt. v. 28.2.2012 – 2 BvE 8/11 –, BVerfGE 130, 318, juris Rn. 114; Urt. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20 –, NVwZ 2022, 629, juris Rn. 52 f.). Bei der Beschränkung der Statusrechte der Abgeordneten ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren und ein angemessener Ausgleich zwischen der Funktionsfähigkeit des Parlaments einerseits sowie den damit kollidierenden Statusrechten der Abgeordneten andererseits sicherzustellen (BVerfG, Urt. v. 28.2.2012 – 2 BvE 8/11 –, BVerfGE 130, 318, juris Rn. 144; VerfGH BW, Urt. v. 4.4.2021 – 1 GR 69/21 –, juris Rn. 116). Die Mitwirkungsrechte des einzelnen Abgeordneten dürfen nicht weitergehend beschränkt werden, als es der Schutz der gegenläufigen Verfassungsrechtsgüter gebietet.

3. Die Konkretisierung des zur Erhaltung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments sowie des zu seiner Repräsentativität Erforderlichen obliegt dem Antragsgegner. Seine Aufgabe ist es, sich gemäß Art. 21 Abs. 1 NV eine Geschäftsordnung zu geben, in deren Rahmen die Rechte und Pflichten der einzelnen Abgeordneten auszugestalten und ihre Ausübung im Einzelnen zu regeln sind. Dabei kommt dem Antragsgegner ein weiter Gestaltungsspielraum zu (vgl. NdsStGH, Beschl. v. 17.6.2022 – StGH 3/21 –, juris Rn. 21). In der Ausgestaltung seiner inneren Ordnung ist ihm als allein unmittelbar demokratisch legitimiertem Verfassungsorgan weitgehende Freiheit einzuräumen. Insoweit kann es in Kauf zu nehmen sein, dass seine Regelungen den einzelnen Abgeordneten auf unterschiedliche Weise beschränken. Eine unter allen Aspekten befriedigende Regelung wird sich nur in seltenen Fällen und oft nur um den Preis unangemessener Komplizierung finden lassen. Dies darf das Parlament bei der Wahrnehmung

seiner Geschäftsordnungsautonomie in Rechnung stellen und sich für eine zur effektiven Aufgabenerfüllung aus seiner Sicht zweckmäßige Lösung entscheiden (vgl. BVerfG, Urt. v. 14.7.1959 – 2 BvE 2/58 –, BVerfGE 10, 4, juris Rn. 57; Urt. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20 –, NVwZ 2022, 629, juris Rn. 58 m.w.N.).

Vergleichbares gilt für die Auslegung und Anwendung der Geschäftsordnung. Der Staatsgerichtshof nimmt im Organstreitverfahren keine – einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren vergleichbare – Vollkontrolle des Vollzugs der Geschäftsordnung im konkreten Einzelfall vor, sondern beschränkt sich auf eine am Grundsatz der fairen und loyalen Anwendung und den anerkannten Auslegungsmethoden orientierte Prüfung, ob eine parlamentarische Auslegungs- und Anwendungspraxis evident sachwidrig ist (vgl. BVerfG, Urt. v. 6.3.1952 – 2 BvE 1/51 –, BVerfGE 1, 144, juris Rn. 24; Urt. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20 –, NVwZ 2022, 629, juris Rn. 61 m.w.N.).

4. Die daraus folgende weitreichende Gestaltungsfreiheit des Antragsgegners bei Erlass, Auslegung und Anwendung seiner Geschäftsordnung, die mit einer Beschränkung der verfassungsgerichtlichen Kontrolldichte einhergeht, unterliegt ihrerseits Grenzen. Der Antragsgegner muss sich bei der Ordnung seiner inneren Angelegenheiten und des Geschäftsgangs an dem Grundsatz des freien und gleichen Mandats jedes Abgeordneten orientieren. Demzufolge darf das Recht und die Pflicht des einzelnen Abgeordneten, an der Willensbildung und Entscheidungsfindung des Antragsgegners mitzuwirken, nicht dem Grunde nach in Frage gestellt werden. Ein Kernbestand an Rechten und Pflichten muss jedem Abgeordneten stets erhalten bleiben (vgl. BVerfG, Urt. v. 13.6.1989 – 2 BvE 1/88 –, BVerfGE 80, 188, juris Rn. 104; Urt. v. 28.2.2012 – 2 BvE 8/11 –, BVerfGE 130, 318, juris Rn. 119; Urt. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20 –, NVwZ 2022, 629, juris Rn. 57).

Für die im Einzelfall anzustellende Verhältnismäßigkeitsprüfung gelten die allgemeinen Maßstäbe. Eine die Mitwirkungsbefugnisse des einzelnen Abgeordneten einschränkende Auslegung und Anwendung der Geschäftsordnung wird umso eher als gerechtfertigt anzusehen sein, je weniger intensiv sie den Status der Gleichheit der Abgeordneten betrifft und je mehr sie den Erfordernissen effektiver Aufgabenerledigung dient. Wird demgegenüber in wesentliche Statusrechte eingegriffen, steigen die Anforderungen an die Rechtfertigung eines derartigen Eingriffs. Während insbesondere bei Regelungen, die vorrangig organisatorische Zusammenhänge betreffen, regelmäßig der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments der Vorrang einzuräumen sein wird, kann eine Rechtfertigung bei einer substantiellen Einschränkung der Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Parlaments nur unter deutlich strengeren Voraussetzungen möglich oder sogar von vornherein ausgeschlossen sein (vgl. BVerfG, Urt. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20 –, NVwZ 2022, 629, juris Rn. 64).

II.

Nach diesen Maßgaben steht die Weigerung des Antragsgegners, dem Antragsteller im Rahmen der Aktuellen Stunde am 14. Dezember 2021 Redezeit zuzuteilen, mit den Grundsätzen des freien und gleichen Mandats aller Abgeordneter aus Art. 12 NV nicht in Einklang.

1. Das aus den Grundsätzen des freien und gleichen Mandats und dem Recht auf Mitwirkung an der politischen Willensbildung folgende Recht zur Rede im Parlament umfasst die freie Entscheidung des einzelnen Abgeordneten, ob und gegebenenfalls zu welchem Tagesordnungspunkt er sprechen möchte. In der Verweigerung von Redezeit durch den Antragsgegner liegt demzufolge ein Eingriff in die Rechte des Antragstellers aus Art. 12 NV.

2. Der Eingriff ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt. Er stellt keinen angemessenen Ausgleich der betroffenen unterschiedlichen Interessen dar. Auch unter Berücksichtigung des dem Antragsgegner zukommenden weiten Gestaltungsspielraums gestatten es weder die Erhaltung seiner Arbeits- und Funktionsfähigkeit noch seiner Repräsentationsfunktion, einen Abgeordneten generell und ausnahmslos von der Rede im Rahmen einer Aktuellen Stunde auszuschließen. Der Eingriff ist unverhältnismäßig, weil er mit Blick auf das verfolgte Ziel unangemessen in Rechte des Antragstellers eingreift.

a) Gemäß § 49 Abs. 1 Satz 1 GO LT kann jede Fraktion verlangen, dass in einem Tagungsabschnitt ein von ihr bestimmter Gegenstand von allgemeinem und aktuellem Interesse in einer Aktuellen Stunde des Landtages besprochen wird. Jede Fraktion erhält zu jedem Gegenstand fünf Minuten Redezeit (§ 49 Abs. 2 Satz 1 GO LT). Beschlüsse zur Sache werden in der Aktuellen Stunde nicht gefasst (§ 49 Abs. 3 GO LT). Die Funktion einer Aktuellen Stunde beschreibt der Antragsgegner auf seiner Internetseite wie folgt (<https://www.landtag-niedersachsen.de/der-landtag/glossar-landtag-von-a-z/aktuelle-stunde/>; letzter Aufruf 09.09.2022):

„Eine besondere Funktion hat die Aktuelle Stunde während eines Tagungsabschnitts des Parlaments. In dieser Kurzdebatte geht es überwiegend um Angelegenheiten von allgemeinem, aktuellem Interesse. Jede Fraktion kann einen Antrag zur Aktuellen Stunde einreichen. Die Aktualität der Themen und die sehr enge Redezeitbegrenzung auf fünf Minuten pro Fraktion bilden den besonderen Reiz dieser Debatte gerade für Zuhörerinnen und Zuhörer sowie die Vertreterinnen und Vertreter der Medien.“

Bei der Aktuellen Stunde handelt es sich demzufolge um ein parlamentarisches Instrument, das eine kurze und prägnante Debatte zu aktuellen politischen Fragen ermöglichen soll. Sie dient in thematisch offener Weise der Befassung mit Vorgängen, die Gegenstand der aktuellen politischen Diskussion sind und die demzufolge besonders im Fokus der Öffentlichkeit stehen. Die Zeitbeschränkung trägt zur Lebendigkeit der Debatte bei, bei der Rede und Gegenrede unmittelbar aufeinander folgen. In der Presse und der Öffentlichkeit genießt die Aktuelle

Stunde nach der langjährigen niedersächsischen Staatspraxis eine besondere Aufmerksamkeit. Demzufolge ist es für die im Landtag vertretenen Parteien von besonderer Bedeutung, dass sie in diesem Rahmen zu Wort kommen, um ihre Anliegen und ihre Positionen für die Bürgerinnen und Bürger sichtbar zu machen.

b) Angesichts dieser Bedeutung und Funktion der Aktuellen Stunde ist es ein verfassungsrechtlich legitimes Ziel des Antragsgegners, ihre Dauer – und demzufolge auch die Dauer der einzelnen Redebeiträge – eng zu begrenzen. Bei typischerweise drei bis fünf Fraktionen, die im Niedersächsischen Landtag vertreten sind, beträgt die Gesamtredezeit, die auf jeden Gegenstand entfällt, 15 bis 25 Minuten. Die Einschätzung des Antragsgegners, dass eine erhebliche Ausweitung der zeitlichen Dauer das Instrument der Aktuellen Stunde als solches verändern und möglicherweise seiner Funktion ganz oder teilweise berauben würde, ist nachvollziehbar. Sie bewegt sich jedenfalls im Rahmen der ihm insofern zustehenden Einschätzungsprärogative.

Verfassungsrechtlich gleichermaßen legitim ist das weitere Ziel des Antragsgegners, die Redezeit so zu verteilen, dass das politische Kräfteverhältnis im Landtag angemessen abgebildet und so die Repräsentativität der Debatte gewahrt wird. Dabei hat sich der Antragsgegner im Rahmen des ihm zustehenden Gestaltungsspielraums entschieden, allen Fraktionen unabhängig von ihrer Größe fünf Minuten Redezeit zuzuweisen. Dies begünstigt im Ergebnis die kleineren Fraktionen und trägt dazu bei, dass die jeweiligen politischen Positionen grundsätzlich gleichrangig dargestellt werden können.

Ein von der Verfassung gedecktes Ziel ist es schließlich im Grundsatz auch, den Fraktionen eine Sonderrolle zuzugestehen und sie in gewissem Umfang zu privilegieren. Art. 19 Abs. 1 NV statuiert ausdrücklich das verfassungsmäßige Recht der Abgeordneten, sich zu Fraktionen zusammenzuschließen. Die Verfassung erkennt damit an, dass die Existenz von Fraktionen für die parlamentarische Arbeit unabdingbar und der Abgeordnete als „Einzelkämpfer“ aufgrund der Komplexität des Parlamentsalltags zu einer effektiven Parlamentsarbeit im umfassenden Sinne nur eingeschränkt in der Lage ist. Diese Grundentscheidung der Verfassung darf sich in der parlamentarischen Praxis in einer Unterscheidung von Abgeordneten- und Fraktionsrechten niederschlagen. Es ist verfassungsrechtlich nicht geboten, dem einzelnen Abgeordneten stets und ausnahmslos dieselben Rechte einzuräumen wie einer Fraktion (vgl. Wollenschläger, *Parlamentarische Redezeitordnung und fraktionslose Abgeordnete*, 2022, S. 42 ff.). Eine an der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments, insbesondere der Effektivität des Parlamentsalltags, und einer angemessenen Berücksichtigung und Abbildung der Mehrheitsverhältnisse im Landtag orientierte abgestufte Zuweisung von Rechten und Pflichten begegnet demzufolge keinen grundsätzlichen Bedenken, wenn jedem einzelnen Abgeordneten ein Kernbestand an Mitwirkungsrechten verbleibt.

c) Mit Blick auf die vorgenannten drei Zielsetzungen ist der Ausschluss fraktionsloser Abgeordneter von der Möglichkeit, im Rahmen einer Aktuellen Stunde zu reden, zur Zielerreichung geeignet und erforderlich. Der generelle Ausschluss trägt dazu bei, die Debatte zeitlich kurz zu halten. Damit dient er der Erhaltung der Arbeitsfähigkeit des Parlaments ebenso wie seiner Funktionsfähigkeit, weil die Aktuelle Stunde die Redner zur Verdichtung ihrer Positionen und Argumente zwingt und damit sehr öffentlichkeitswirksam das Selbstverständnis des Parlaments zum Ausdruck bringt, die zentrale Arena des politischen und gesellschaftlichen Diskurses zu sein. Zugleich werden durch die Nichtberücksichtigung fraktionsloser Abgeordneter Verzerrungen der parlamentarischen Kräfteverhältnisse in der öffentlichen Wahrnehmung vermieden. Diese wären – wollte man nicht die Debatte zeitlich stark ausweiten – selbst dann die zwangsläufige Folge einer Beteiligungsmöglichkeit fraktionsloser Abgeordneter, wenn deren Redezeit auf ein noch sinnvolles Höchstmaß begrenzt würde. Selbst dann wäre das zeitliche Gewicht des Redeanteils im Verhältnis zu dem auf fünf Minuten begrenzten Redeanteil einer Fraktion überproportional. Überdies trägt der Ausschluss fraktionsloser Abgeordneter von der Möglichkeit, im Rahmen einer Aktuellen Stunde zu reden, auch dazu bei, die Mitgliedschaft in Fraktionen attraktiv zu machen und auf diese Weise die Rolle der Fraktionen als zentrale Arbeitseinheiten im Parlament zu stärken. Würde auch fraktionslosen Abgeordneten generell eine eigenständige Redemöglichkeit in Aktuellen Stunden eingeräumt, führte das zu ihrer Bevorzugung gegenüber fraktionsgebundenen Abgeordneten, die nur vermittelt über ihre Fraktion in der Aktuellen Stunde reden können. Will man alle drei Ziele – Erhaltung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Landtages, Repräsentativität der Aktuellen Stunde und Privilegierung der Fraktionen – bestmöglich erreichen, ist ein nach der Eingriffsintensität milderes, aber alle drei Ziele des Antragsgegners gleichermaßen effektiv wahrendes Mittel nicht ersichtlich.

d) Der generelle und ausnahmslose Ausschluss fraktionsloser Abgeordneter von der Möglichkeit, im Rahmen einer Aktuellen Stunde zu reden, ist jedoch unangemessen und deshalb verfassungswidrig.

aa) Die Beeinträchtigung des freien und gleichen Mandats des Antragstellers und seiner Mitwirkungsrechte wiegt besonders schwer. Die fehlende Möglichkeit, einen Debattenbeitrag zu leisten, hat zur Folge, dass die Aktuelle Stunde praktisch unter Ausschluss fraktionsloser Abgeordneter stattfindet. Ihre Funktion ist auf eine bloße Zuhörerrolle beschränkt; von einer aktiven Beteiligung sind sie gänzlich ausgeschlossen. Zwar dient die Aktuelle Stunde nicht der Beschlussfassung; sie stellt jedoch das zentrale Instrument dar, um die eigene politische Positionierung zu aktuellen politischen Themen im Parlament und in der Öffentlichkeit sichtbar zu machen. Dies ist gerade für einen fraktionslosen Abgeordneten, der die Regierung nicht stützt und für dessen politische Ausrichtung die Kommunikationsmöglichkeiten der Exekutive nicht zur Verfügung stehen, von

besonderer Bedeutung, sodass der Ausschluss die Garantie des Art. 19 Abs. 2 Satz 1 NV berührt. Da dem Antragsteller Chance und Möglichkeit, in der Aktuellen Stunde zu reden, ausnahmslos verwehrt wurden, ist zudem der Kernbereich des Rederechts aus Art. 12 NV betroffen.

Soweit der Antragsgegner demgegenüber meint, im Rahmen der Abwägung sei nicht die konkrete Beeinträchtigung der Abgeordnetenrechte durch den Ausschluss vom Rederecht im Rahmen einer Aktuellen Stunde, sondern die generelle Stellung fraktionsloser Abgeordneter und der ihnen eingeräumten parlamentarischen (Rede-)Rechte zu betrachten, überzeugt das nicht. Das Rederecht gehört zu den grundlegenden parlamentarischen Rechten; es wird dem einzelnen Abgeordneten wie andere parlamentarische Rechte nicht im Sinne einer Leistung des Antragsgegners gewährt, sondern wurzelt unmittelbar im Status des Abgeordneten selbst. Rechtfertigungsbedürftig ist deshalb jede einzelne Beschränkung der parlamentarischen Rechtsstellung. Eine Gesamtbetrachtung, die den verfassungsrechtlichen Anspruch des einzelnen Abgeordneten auf „in der Summe“ ausreichende Abgeordneten- bzw. Rederechte reduziert, steht damit nicht in Einklang.

bb) Der Antragsgegner kann sich zwar auf die besonders gewichtigen Verfassungsrechtsgüter der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Landtags und seiner Repräsentativität stützen. Angesichts der Bedeutung des Rederechts sind ihm jedoch gewisse Beeinträchtigungen dieser Rechtsgüter zumutbar. Dies gilt jedenfalls dann, wenn sie – wie hier – durch ergänzende Regelungen geringgehalten werden können, selbst wenn man fraktionslose Abgeordnete zur Debatte im Rahmen einer Aktuellen Stunde grundsätzlich zuließe. Dies würde einen angemessenen Ausgleich der widerstreitenden Interessen gewährleisten. Der Antragsgegner kann erstens die Redezeit eines einzelnen fraktionslosen Abgeordneten begrenzen. Eine solche Begrenzung ist zulässig und erforderlich, um den Erfordernissen des parlamentarischen Betriebs Rechnung zu tragen. Gerade dann, wenn die Debatte insgesamt kurz ist und es um aktuelle politische Grundsatzfragen und nicht um komplizierte politische Details geht, darf der Antragsgegner einen restriktiven Ansatz wählen und Redezeiten knapp bemessen (vgl. zum Maßstab *BerlVerfGH*, *Urt. v. 16.12.2020 – 151/20 –*, *juris Rn. 30 m.w.N.*); dies hat er mit § 49 Abs. 2 Satz 1 GO LT auch getan. Einem Ausufern der Debatte, das den Charakter der Aktuellen Stunde gefährden könnte, kann der Antragsgegner auf diese – die Rechte fraktionsloser Abgeordneter schonende – Weise vorbeugen. § 71 Abs. 1 GO LT setzt dafür in Verbindung mit der von den Beteiligten geschilderten parlamentarischen Praxis einen grundsätzlich geeigneten rechtlichen Rahmen.

Zweitens kann der Antragsgegner durch ergänzende Maßnahmen verhindern, dass es zu einer überproportionalen Berücksichtigung und Sichtbarkeit fraktionsloser Abgeordneter in nicht mehr vertretbarem Umfang kommt. Richtig ist zwar, dass der Wortbeitrag eines einzelnen Abgeordneten gegenüber dem Beitrag einer Fraktion – wie ausgeführt – unvermeidlicherweise überproportionales Gewicht

entfaltet. Indes ist dieses in dem bei enger Begrenzung der Redezeit fraktionsloser Abgeordneter verbleibenden Umfang hinzunehmen. Gewisse Ungleichgewichte sind aus Gründen der Praktikabilität und Lebendigkeit der Debatte unvermeidlich, wie der Antragsgegner mit der Zuweisung von gleicher Redezeit an alle Fraktionen in § 49 Abs. 2 Satz 1 GO LT zeigt und wie dies nach den Schilderungen des Antragsgegners auch bei anderen Beratungsgegenständen der Fall ist. Eine mit begrenzten Ungleichgewichten verbundene Besserstellung ist zudem auch mit Blick darauf hinzunehmen, dass die Öffentlichkeit die Bedeutung einer einzelnen Wortmeldung durchaus realistisch einzuschätzen vermag. Unvertretbare Verzerrungen kann der Antragsgegner dadurch vermeiden, dass er die Redezeit fraktionsloser Abgeordneter in der Aktuellen Stunde eng begrenzt. Dabei hat er zu beachten, dass der Abgeordnete sein verfassungsmäßiges Rederecht in der gewährten Zeit noch ausüben kann. Das dürfte bei einer Redezeit von weniger als einer Minute nicht mehr der Fall sein.

Bei Redewünschen zahlreicher fraktionsloser Abgeordneter – zumal solcher, die derselben Partei angehören – kann der Antragsgegner im Rahmen seines Gestaltungsspielraums auf Begrenzungsmöglichkeiten zurückgreifen, die nicht mit einem vollständigen Ausschluss aller fraktionslosen Abgeordneten verbunden sind (beispielsweise Begrenzung der Gesamtredezeit verbunden mit einem Rotationsprinzip, einer Berücksichtigung von gemeinsamen Parteizugehörigkeiten oder einem Losverfahren; vgl. zu möglichen Regelungsoptionen Wollenschläger, *Parlamentarische Redezeitordnung und fraktionslose Abgeordnete*, 2022, S. 73 ff.). Dafür bietet die gegenwärtige Geschäftsordnung bei einer weniger restriktiven Auslegung und einem kooperativen Verständnis auf allen Seiten mit § 71 Abs. 1 GO LT und gegebenenfalls § 99 GO LT einen rechtlichen Rahmen.

Drittens kommt der vom Antragsgegner geltend gemachten Bevorzugung fraktionsloser Abgeordneter kein Gewicht zu, das den mit dem Ausschluss vom Rederecht verbundenen Eingriff rechtfertigen kann. Es liegt in der Natur der Sache und ist jedem Abgeordneten bei seinem (freiwilligen) Beitritt zu einer Fraktion bewusst, dass er seine Rechte zumeist nur vermittelt über die Fraktionen wahrnehmen kann. Die Akzeptanz der Mittlerrolle der Fraktionen geht allerdings mit insgesamt größerem Einfluss und weitergehenden Möglichkeiten einher (vgl. Rademacher, in: *Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung*, 2. Aufl. 2021, Art. 19 Rn. 11 und 30 ff.). Fraktionslose Abgeordnete sind demgegenüber auf sich gestellt und verfügen nur über begrenzte Möglichkeiten und Kompetenzen, die sie selbst wahrnehmen können und müssen.

D.

Das Verfahren vor dem Staatsgerichtshof ist gemäß § 21 Abs. 1 StGHG kostenfrei. Auslagen werden gemäß § 21 Abs. 2 Satz 2 StGHG nicht erstattet.